Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4462

03. 05. 89

Sachgebiet 111

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Häfner und der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem

Nach 40 Jahren Bundesrepublik Deutschland sind ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger noch immer von der Teilhabe am politischen Entscheidungsprozeß ausgeschlossen.

Obwohl sie häufig über viele Jahre hinweg in der Bundesrepublik Deutschland leben und arbeiten, werden sie trotz großer kultureller und wirtschaftlicher Verdienste daran gehindert, ihre Lebenswirklichkeit durch Teilnahme an den Wahlen zum Deutschen Bundestag selbstverantwortlich mitzugestalten.

B. Lösung

Ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, die mindestens fünf Jahre im Bundesgebiet gelebt haben, erhalten das aktive und passive Wahlrecht.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1975 (BGBl. I S. 2325), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2422), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 werden in Satz 2 die Worte „von den wahlberechtigten Deutschen" gestrichen.
2. § 12 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

      „(3) Wahlberechtigt sind auch Ausländer und Ausländerinnen, die
      1. das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben,
      2. seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten,
      3. nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

      Die Duldung gilt als rechtmäßiger Aufenthalt."

   b) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden Absätze 4 bis 6.
3. § 15 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

   „(1) Wählbar ist, wer am Wahltage
   1. seit mindestens einem Jahr Deutsche/r im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist oder Ausländer/in, der/die seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes seine/ihre Wohnung innehat oder sich sonst gewöhnlich aufhält und
   2. das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat.

   Die Duldung gilt als rechtmäßiger Aufenthalt."

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 3. Mai 1989

Häfner
Dr. Lippelt (Hannover), Frau Oesterle-Schwerin, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Vorbemerkung

Eine wesentliche Grundlage jeder parlamentarischen Demokratie ist das Recht aller Bürgerinnen und Bürger, sich an den Parlamentswahlen beteiligen zu können.

In der Bundesrepublik Deutschland wird dieses Recht jedoch 4,5 Millionen Menschen vorenthalten, weil sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Unter dieser Diskriminierung leiden besonders diejenigen, die ihren Lebensmittelpunkt längst in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Etwa 85 % der ausländischen Bevölkerung leben seit fünf Jahren oder länger hier. Rund 67 % halten sich schon seit mehr als zehn Jahren in der Bundesrepublik Deutschland auf. Viele von ihnen haben ihre Familie nachgeholt oder hier neu gegründet. Ein großer Teil der Kinder, die aus diesen Verbindungen hervorgegangen sind, wurde hier geboren. Sie wurden hier erzogen, zur Schule geschickt, sie sind mit der deutschen Sprache aufgewachsen und haben hier ihren Freundeskreis.

Migrantinnen und Migranten haben sich große Verdienste um die wirtschaftliche und sozio-kulturelle Entwicklung dieses Landes erworben. Ihre Steuerzahlungen und Beiträge in die Kranken- und Rentenversicherung tragen wesentlich dazu bei, das System der sozialen Sicherung aufrechtzuerhalten.

Die eingewanderte Bevölkerung trägt diese Lasten genauso wie die deutsche Mehrheit. Sie muß jedoch vielfach die größeren Risiken hinnehmen. Ausländer/innen sind in erheblich stärkerem Maße vom Verlust des Arbeitsplatzes bedroht. Sie haben geringere Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, und sie verdienen deutlich weniger als ihre deutschen Kollegen/innen. Die Wohnverhältnisse ausländischer Mitbürger/innen sind meist erheblich schlechter als die der Deutschen.

Über diese materielle Benachteiligung hinaus hat sich das Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Ausländer/innen fühlbar verschlechtert. Das Anwachsen ausländerfeindlicher Strömungen und deren Erfolge in verschiedenen Landtagswahlen ist vor dem Hintergrund einer breiten Kampagne gegen Migranten/innen und Flüchtlinge zu sehen. Ausländer/innen werden für Mißstände verantwortlich gemacht, deren Gründe an völlig anderer Stelle zu suchen sind.

Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit haben ihre Ursachen in falschen wirtschaftlichen Entscheidungen und der einseitigen Ausrichtung staatlichen Handelns an wirtschaftlichen Interessen. Jede Änderung dieser Politik würde zu heftigen Konflikten führen, deren Ausgang offen ist. Die planmäßige Abwälzung der Verantwortung für diese Probleme auf die Ausländer/innen ist der bequemste Weg, von den eigentlichen Ursachen abzulenken und den notwendigen Auseinandersetzungen aus dem Weg zu gehen.

Diese Menschen können sich nur eingeschränkt zur Wehr setzen. Die wenigen politisch aktiven Organisationen der Ausländer/innen werden von den Sicherheitskräften mit besonderem Argwohn überwacht.

Angesichts der wachsenden Diskriminierung ist der Gesetzgeber aufgefordert, ein Zeichen zu setzen. Er muß jene Schranken beseitigen, die ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger daran hindern, auf politischem Wege eine Änderung ihrer sozialen Benachteiligung anzustreben.

Der gegenwärtige Zustand ist mit dem Wesen der Demokratie nicht vereinbar. Deren Grundprinzip ist es, alle Bürgerinnen und Bürger in gleicher Weise am politischen Prozeß teilnehmen zu lassen. Eine Verletzung dieses Gebots ist Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe.

Die Übertragung politischer Rechte ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die soziale Gleichstellung von ausländischer und deutscher Bevölkerung. Nur auf der Basis gleicher Rechte und durch den Abbau institutioneller Diskriminierungen lassen sich auch gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber „Fremden" abbauen.

Die bisherigen Ansätze, Ausländer/innen zu Kommunalwahlen zuzulassen, können nur ein erster Schritt sein; sie reichen aber nicht aus.

Die wesentlichen politischen Entscheidungen werden auf Bundesebene getroffen; die Ausgrenzung dieses Bereichs ist sachlich nicht gerechtfertigt.

2. Die Defizite eines kommunalen Ausländer/innenwahlrechts

Die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft vorgesehene Einführung des Kommunalwahlrechts greift in doppelter Weise zu kurz. Die Ebene der nationalen Parlamente wird ausgeklammert, und der Kreis der Wahlberechtigten auf EG-Bürger/innen aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft beschränkt. Eine solche Regelung hätte zur Folge, daß es in der Bundesrepublik Deutschland Ausländer/innen erster und zweiter Klasse gäbe. Die türkischen Mitbürgerinnen und Mitbürger blieben weiterhin ausgeschlossen.

Menschen aus dem nicht-europäischen Ausland hätten niemals eine Chance; ihnen bliebe nicht einmal der Trost einer späteren Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Die Sonderstellung der EG-Bürger/innen erweist sich als ungeeignetes Differenzierungskriterium.

Nur die gleiche Teilhabe aller hier lebenden Menschen am demokratischen Willensbildungsprozeß ist geeignet, den Weg in eine gemeinsame Zukunft zu weisen.

3. Der Volksbegriff des Grundgesetzes

Die Einführung des Wahlrechts für die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger bedarf keiner Änderung des Grundgesetzes. Der Verfassungsgeber hat keineswegs entschieden, Wahlberechtigung an die Staatsangehörigkeit zu binden und für Deutsche zu reservieren. Das Hauptargument der Gegner eines Wahlrechts für Ausländer/innen ist eine bestimmte Auslegung des Begriffs der Volkssouveränität in Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus".

Es wird behauptet, die Zugehörigkeit zum „Volke" werde durch die Staatsangehörigkeit bestimmt. Daraus wird die Schlußfolgerung gezogen, die Beteiligung von Nicht-Volksangehörigen an den Wahlen zu den Parlamenten in Bund und Ländern beschädige die demokratische Legitimation der Wahl (vgl. Hans-Jürgen Papier, Verfassungsrechtliche Probleme des Ausländerwahlrechts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5, 1988, Seite 37). In ihrer rechtlichen Begründung stützt man sich auf eine verengte Definition des Begriffs „Volk" in Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz, von dem „alle Staatsgewalt" ausgeht (Helmut Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, DÖV, 1983, S. 1 ff.). Nach dieser Auffassung sollen mit dem Begriff „Volk" im Grundgesetz nur die deutschen Staatsangehörigen gemeint sein. Dieser juristisch-staatsrechtliche Volksbegriff umfaßt nur die Personen, die durch eine gemeinsame Staatsangehörigkeit verbunden sind (Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, München 1980, Seite 4 ff.). Dies schließt eine Beteiligung von Ausländer/innen an Wahlvorgängen aus.

Das Bonner Grundgesetz spricht aber in Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 mit der Formel „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" das demokratische Prinzip und die Abgrenzung gegen undemokratische Herrschaftsformen aus. Das „Volk" wird als der unverfaßte Träger der verfassunggebenden Gewalt (Pouvoir Constituant) angesprochen, der sich nicht in das Korsett eines rechtstechnischen Instituts wie das Staatsangehörigkeitsrecht zwängen läßt [Brun-Otto Bryde, schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der GRÜNEN für ein Gesetz zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer/innen (Ausländerwahlgesetz) — Drucksache 12/836 — und zu dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend Stärkung der Beteiligung der ausländischen Einwohner Hessens an der politischen Willensbildung — Drucksache 18/820 — vom 16. Februar 1989].

Der Begriff „Volk" definiert nicht die Wählerschaft, sondern umgekehrt: Die Wählerschaft definiert das Volk (dazu im einzelnen Hans Meyer, Stellungnahme für die Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses am 1. November 1988 über ein Gesetz zur Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen in Hamburg, S. 1 ff.).

Schon im ersten großen Grundgesetzkommentar nimmt der CDU-Abgeordnete des Parlamentarischen Rates und Vorsitzende des Grundsatzausschusses Dr. von Mangoldt im Jahre 1953 in seiner Kommentierung zu Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus") folgende Begriffsbestimmung vor:

Unter „Volk" im Sinne dieser Vorschrift ist wie unter der Herrschaft der fast gleichlautenden Vorschrift des Artikels 1 Abs. 2 WRV (vgl. dazu Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Auflage, 1933, S. 38) die Aktivbürgerschaft, das heißt die Wählerschaft zu verstehen (Von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Artikel 20, Anm. 3).

Theodor Heuss äußerte in der 20. Sitzung des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates, daß der Satz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" als „Konkretisierung des Demokratieprinzips" zu verstehen sei. Es ging also nicht um eine Konkretisierung der Wählerschaft, sondern um die Verankerung eines Legitimationsprinzips für Herrschaft (Meyer, a. a. O., S. 2).

Im Hintergrund stand die von katholischer Seite vertretene Auffassung, daß alle Staatsgewalt letztlich von Gott ausgehe. Carlo Schmid präzisierte die Verfassungsformulierung der Volkssouveränität daraufhin mit den Worten: „Was damit gesagt werden sollte und immer nur gesagt worden ist, ist, daß soweit hier, in Raum und Zeit, obrigkeitliche Befugnisse ausgeübt werden, diese nicht auf Privilegien, auf Erbrecht wie in der Monarchie, sondern auf dem Konsens des Volkes beruhen (JÖR, Band 1, Seite 198).

Von einer bestimmten Fixierung auf die Wahlbürgerschaft ist diese Verfassungsnorm weit entfernt. Sie ging sogar den umgekehrten Weg und bestimmte den Volksbegriff von der Wählerschaft her (Meyer, a. a. O., Seite 2).

Das noch vom Parlamentarischen Rat selbst beschlossene Wahlgesetz zum ersten Deutschen Bundestag (BGBl. 1949 S. 21) hat von dem breiten Handlungsspielraum bei der Bestimmung der Wahlberechtigten ausgiebig Gebrauch gemacht. Es wurden Personen, denen in Artikel 116 Abs. 1 GG die Eigenschaft als Deutsche kraft Verfassung verliehen wurde, vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn sie keine volkszugehörigen Ehegatten oder Nachkommen solcher Flüchtlinge oder Vertriebenen waren.

Der Verfassungsgesetzgeber selbst, der in Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG die Wahlberechtigung festgeschrieben haben soll, hat selbst weder nur auf die Staatsangehörigkeit abgestellt, als er die nur Volkszugehörigen miteinbezogen hat, noch auf die Eigenschaft als „Deutsche", da er von diesen einen bestimmten Teil vom Wahlrecht ausschloß (Meyer, ebd., Seite 3).

4. Das Ausländer/innenwahlrecht in West-Europa

Im weiteren Gang ihrer Argumentation berufen sich die Gegner des Ausländer/innenwahlrechts darauf, daß die als unauflösbar unterstellte Verbindung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht einer deutschen und sogar europäischen Verfassungstradition folge (statt vieler Papier a. a. O., Seite 37).

Diese — unterstellte — Einheitlichkeit des europäischen Rechts von der Französischen Revolution bis heute ist indes nicht nachweisbar.

Allein zehn europäische Demokratien, in denen die Volkssouveränität in der Verfassung verankert ist, kennen bereits ein Wahlrecht für Ausländer/innen.

Auch ein erklärter Gegner der Einbeziehung von Ausländer/innen in die demokratischen Teilhaberechte muß einräumen, daß im kommunalen Bereich viele positive Beispiele für eine über viele Jahre andauernde Beteiligung vorliegen (z. B. Helmut Quaritsch, Stellungnahme zum Fragenkatalog für eine öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages am 16. Februar 1989 zu Fragen der Staatsangehörigkeit und des kommunalen Wahlrechts, Seite 16).

Das kommunale Wahlrecht gibt es bereits in Dänemark, Norwegen und Schweden. Die Voraussetzung ist ein lediglich dreijähriger Aufenthalt im Lande. Die Niederlande gewähren das kommunale Wahlrecht Ausländer/innen, die fünf Jahre dort leben.

Es ist schon deshalb nicht möglich, die Identität von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht als demokratische Selbstverständlichkeit zu behaupten, weil die Staatsangehörigkeit nicht überall — insbesondere nicht im angelsächsischen Bereich — eine zentrale Rolle spielt (dazu Bryde, schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft über die Einführung des Wahlrechts für Ausländer zu den Bezirksversammlungen, Seite 7).

In Großbritannien können nicht nur die domizilierten Bürger/innen anderer Commenwealth-Staaten, sondern auch Bürger/innen der Republik Irland wählen.

Als Beispiel für die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich besonders die Verfassung der Republik Irland heranziehen, die wie das Grundgesetz die Staatsgewalt vom Volke ausgehen läßt (Artikel 6), (vgl. Bryde, ebd., S. 7f.). Neben den Staatsangehörigen werden auch sonstige vom Gesetzgeber bestimmte Personen zur Wahl zugelassen (Artikel 16 Abs. 1 Satz 2). Es ist nicht bekannt, daß die Volkssouveränität in Irland durch diese Regelung Schaden genommen hätte — im Gegenteil!

5. Die Regelung der Weimarer Reichsverfassung

Als Beleg für die Verengung des Volksbegriffs auf die deutschen Staatsangehörigen wird meist auf die entsprechenden Normen der Weimarer Reichsverfassung verwiesen. Sinn des Artikels 17 WRV war jedoch keinesfalls der Ausschluß eines — damals überhaupt nicht zur Diskussion stehenden Wahlrechts für Ausländer/innen — sondern umgekehrt die Lösung des Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit (Bryde, Anhörung Hessen, Seite 5).

Wegen des Primats der einzelstaatlichen Staatsangehörigkeiten besaß ein großer Teil der Bewohner der Länder seinerzeit nicht die Staatsangehörigkeit des entsprechenden Landes.

Im Kaiserreich hatte dies zur Folge, daß die betreffenden Menschen dort kein Wahlrecht hatten.

Die Weimarer Nationalversammlung wollte mit der Regelung des Artikels 17 WRV diesen „Binnenausländern" (Ridder) das Wahlrecht an ihren Wohnsitzen garantieren. Das Erfordernis einer besonderen Landesangehörigkeit für das Wahlrecht zu den Landtagen und zu den Gemeindevertretungen wurde beseitigt und damit in Verbindung mit Artikel 110 Abs. 2 WRV der besonderen Landesangehörigkeit ihre materielle Bedeutung entzogen (Hugo Preuß, Reich und Länder, Berlin 1928, Seite 150).

Daher ist Bryde zu folgen, daß auch nach deutscher Verfassungstradition die Verbindung von Volkssouveränität, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht keineswegs unauflöslich ist (Bryde, Anhörung Hessen, Seite 5f.).

Die Richtigkeit dieser Auffassung wird durch eine Analyse der Entstehungsgeschichte von Artikel 1 WRV bestätigt, wo es in Absatz 2 heißt: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus". Mit diesem Satz wurde schon in Weimar das Prinzip der Volkssouveränität ausgesprochen (Anschütz, a. a. O., Seite 38).

Der Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" baut auf den Artikel 1 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung auf.

Im ersten Entwurf der Reichsverfassung sollte es noch heißen: „Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke" (§ 2 Abs. 1).

Der Unterschied zur später verabschiedeten Textfassung ist beträchtlich. Hugo Preuß, der Verfasser des ersten Entwurfs, wollte nach eigenem Bekunden (dazu Anschütz, ebd., Seite 38) sicherstellen, daß alle, also nicht allein die in Reichs-, sondern auch die sich in Landesangelegenheiten betätigende Staatsgewalt beim deutschen Volk, d. h. der Gesamtnation liegt. Die Staatsgewalt sollte gerade nicht von einem Einzelstaatsvolk ausgehen dürfen. Deren Landeshoheit sollte nur eine abgeleitete, von der Gesamtnation delegierte Gewalt sein.

Preuß konnte sich freilich nicht durchsetzen. Im schließlich verabschiedeten Verfassungstext fehlen die Worte „alle" und „deutschen". Die Landesstaatsgewalt war nunmehr vom betreffenden Landesvolk, nicht mehr vom gesamten deutschen Volk abgeleitet. Das geschichtlich gewordene eigene Recht der Landesstaatsgewalt war gewahrt (Anschütz, ebd., Seite 39). Der Streit um das Subjekt der Volkssouveränität in Weimar hatte demnach nichts mit der Ausgrenzung von Menschen anderer Nationalitäten, sondern mit dem problematischen Verhältnis von Reichs- und Landesgewalt zu tun. Der Begriff „deutsches Volk" gewinnt daher seine normative Bedeutung in

seiner Frontstellung zu der — in Weimar durchgesetzten — Eigenstaatlichkeit der Länder.

6. Der Handlungsspielraum des Bundesgesetzgebers

Eine ausdrückliche Unterscheidung zwischen Deutschen und Ausländer/innen findet sich im Grundgesetz nur bei den politischen und wirtschaftlichen Grundrechten der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 8, 9 GG) sowie der Freizügigkeit und der Berufsfreiheit (Artikel 11, 12 GG).

Diese Grundrechte gelten nur für Deutsche. Andere Grundrechte hingegen, so die Meinungs- und Pressefreiheit oder die Freiheit der gewerkschaftlichen Betätigung stehen Deutschen und Ausländer/innen gleichermaßen zu. Die Privilegierung Deutscher bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit darf aber nicht zu dem Umkehrschluß verleiten, Ausländer/innen seien durch das Grundgesetz von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen. Die Nichtgewährung von Rechten bedeutet nämlich keinesfalls, daß im Umkehrschluß ein Verbot entsprechender Aktivitäten unterstellt werden kann. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, entsprechende Regelungen zu schaffen. Im Versammlungsrecht wird Ausländer/innen die Versammlungsfreiheit und im Vereinsgesetz die Vereinigungsfreiheit eingeräumt.

Zum Wahlrecht für Ausländer/innen findet sich im Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung. Dies wird auch von den Gegnern des Ausländer/innenwahlrechts nicht behauptet. Dieser Befund ist keineswegs selbstverständlich. So bestimmt die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 in der am 23. März 1970 verabschiedeten Fassung des Artikels 73: „Stimmberechtigt sind alle über 18 Jahre alten Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind." Die — immer wieder — unterstellte Eindeutigkeit der Rechtslage, die nicht einmal ein Kommunalrecht für Ausländer/innen zulasse (vgl. den ehemaligen Bundesinnenminister Dr. Zimmermann in einer Pressemitteilung seines Hauses vom 14. Juli 1987), verwechselt den normativen Gehalt des Grundgesetzes mit der eigenen — ausländerfeindlichen — Gesinnung.

Däubler verweist auf den erheblichen Spielraum bei der Bestimmung derjenigen Deutschen, denen das aktive Wahlrecht zukommt (Wolfgang Däubler, Der Ausländer als Untertan — ein Dauerzustand? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5 1988, Seite 43).

In Artikel 38 Abs. 1 bekennt sich das Grundgesetz zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, was natürlich die Festlegung eines Mindestalters nicht ausschließt. Die Entscheidung darüber, ob dies bei 21 oder bei 18 Jahren liegt, ist für den Ausgang der Wahlen von möglicherweise ausschlaggebender Bedeutung. Dennoch kann nicht von einer Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses der Neunzehn- und Zwanzigjährigen bis Mitte der 70er Jahre die Rede sein.

Ein ähnlicher verfassungsrechtlicher Befund gilt auch für die Behandlung der Auslandsdeutschen, denen erst seit 1985 ein erweitertes Wahlrecht eingeräumt wurde (Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985, BGBl. I S. 521).

Jene Stimmen in der Literatur, die sich gegenwärtig so vehement gegen die Ausdehnung des Kreises der Wahlberechtigten aussprechen, haben andererseits noch keinen Widerspruch dagegen erhoben, daß der Kreis der — deutschen — Wahlberechtigten um einen ständig größer werdenden Personenkreis reduziert wird: die Nichtseßhaften.

Steht dem Gesetzgeber aber das Recht zu, den Kreis der Aktivbürger/innen nach eigenem Ermessen enger oder weiter zu fassen, so ist ihm auch gestattet, eine Erweiterung über den Kreis der Deutschen hinaus vornehmen zu können (Däubler, a. a. O., Seite 44).

Die Offenheit der Rechtsordnung bei der Bestimmung der Zugehörigkeit von Personengruppen zum Kreis der Aktivbürger/innen macht § 12 Bundeswahlgesetz deutlich. Nicht den „Deutschen", sondern den „Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes" wird das Recht eingeräumt, an Bundestagswahlen teilzunehmen. Dort wird definiert: „Deutscher ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat."

Das Bundeswahlgesetz räumt also bereits in seiner geltenden Fassung Menschen das Wahlrecht ein, die eine ausländische oder gar keine Staatsangehörigkeit besitzen. In den Genuß dieses Rechts kommen häufig Menschen, die nur geringe Bindungen an die Bundesrepublik Deutschland haben und der deutschen Sprache nicht mächtig sind — dennoch können sie Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sein. Diese „Statusdeutschen" sind auch nicht gezwungen, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen (dazu Däubler, ebd., Seite 42).

Im Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. Februar 1955 (BGBl. I S. 65) wird die Einbürgerung von einem Antrag des einzelnen abhängig gemacht. Die bevorzugte Behandlung der Statusdeutschen, deren Rechtsstellung immer mehr den deutschen Staatsangehörigen angepaßt wurde, verbietet die in der staatsrechtlichen Literatur und in der politischen Auseinandersetzung ständig wiederholte These, Ausländer/innen hätten kein politisches Wahlrecht (so Quaritsch, a. a. O., Seite 2).

Der Bundesgesetzgeber hat demzufolge hinsichtlich der Rechtsstellung von Ausländern/innen einen breiten Gestaltungsspielraum. Er kann das Volk „vergrößern", indem er den Kreis der Staatsangehörigen nach Artikel 116 des Grundgesetzes erweitert oder — im Rahmen des Artikels 116 — verengt. So könnte er bei der Bestimmung der Staatsangehörigkeit zum „ius soli" übergehen und so gewährleisten, daß zukünftige Ausländergenerationen mit der Geburt zu Deutschen werden (Bryde, Anhörung Hessen, Seite 7).

Sogar die Exekutive ist in der Lage, durch ihre Einbürgerungspraxis die Zusammensetzung des Volkes nachhaltig zu verändern. Der Gesetzesvorbehalt des Artikels 116 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes erlaubt es dem Bundesgesetzgeber, den Begriff „Deutsche" auszugestalten. So wäre es möglich, Ausländer/innen, die eine gewisse Zeit hier leben, einzubürgern. Dies hätte dann selbstverständlich Folgen für deren Wahlberechtigung. Diese Menschen wären dann Deutsche im Sinne des Artikels 116 Grundgesetz und somit berechtigt, an den Wahlen zum Deutschen Bundestag teilzunehmen.

Unbestreitbar ist, daß der Einbürgerung das Wahlrecht auf dem Fuße folgt. Die Tragweite einer solchen Regelung ginge weit über das hinaus, was eine isolierte Einräumung des Wahlrechts durch den Bundesgesetzgeber zur Folge hätte. Es ist daher wenig überzeugend, wenn dem Bundesgesetzgeber das Recht abgesprochen wird, ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern die Beteiligung an Parlamentswahlen zu ermöglichen. Wenn er diesen Menschen über die Einbürgerung den Aktivbürger-Status einräumen kann, so ist es ihm erst recht erlaubt, diesen Status ohne vorhergehende Einbürgerung zu gewähren. Die vorgeschobenen Gründe, die einer solchen Regelung im Wege stehen sollen, können daher nicht überzeugen.

7. Das Ausländer/innenwahlrecht als Umsetzung des Demokratieprinzips des Grundgesetzes

In der vorhergehenden Begründung wurde nachgewiesen, daß das Grundgesetz nicht auf der Verfassungstradition aufbaut, die durch eine Identifikation von Volks- mit Staatsangehörigkeit ein Ausländer/innen-Wahlrecht ausschließt. Einmal unterstellt, diese Tradition liege der Verfassung doch zugrunde, ist damit keinesfalls das Wahlrecht für unsere ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger ausgeschlossen. Die Einwanderung von 4,5 Millionen Menschen, deren Aufenthaltsdauer stetig zunimmt, schafft eine gegenüber der Zeit der Entstehung des Grundgesetzes völlig neue Sachlage.

1949 war kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Aufnahme von Ausländer/innen und deren Teilnahme am demokratischen Entscheidungsprozeß noch kein Thema. Die gegenüber damals grundlegend geänderten Verhältnisse müssen Rückwirkungen auf die Rechtslage haben. Zuleeg verdanken wir den Hinweis auf den engen Zusammenhang des Volksbegriffs mit der Demokratie [Manfred Zuleeg, Ausländerwahlrecht ohne Verfassungsänderung? in: Ulrich O. Sievering (Herausgeber), Integration ohne Partizipation? Frankfurt 1981, Seite 115].

Das Menschenbild des Grundgesetzes ist geprägt von Artikel 1 Abs. 1 Satz 1, der die Würde des Menschen für unantastbar erklärt. Der Mensch wird als Wesen mit der Fähigkeit zur Selbstbestimmung verstanden. Für den Bereich der Politik hat dies zur Folge, daß jeder die Fähigkeit zur Mitwirkung hat.

Die Bindung des Staats an ein bestimmtes Territorium begrenzt das Wahlvolk, welches die auf diesem Territorium ausgeübte Herrschaft legitimiert. Alle, die nachhaltig der Herrschaftsgewalt auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland ausgesetzt sind, gehören zu einer Lebens- und Schicksalsgemeinschaft, die sich von anderen gleichartigen Gemeinwesen unterscheidet (Zuleeg, ebd., Seite 116).

Das Bundesverfassungsgericht hat daraus die Konsequenz gezogen und entschieden, daß den im Ausland lebenden Deutschen das Wahlrecht aberkannt werden kann, da ihnen die enge Verbundenheit mit der deutschen Staatsgewalt fehlt. Es kommt also entscheidend auf die Betroffenheit durch die Entscheidungen deutscher Hoheitsträger an. Mit dem verfassungsmäßig garantierten Demokratieprinzip und dem Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts ist es unvereinbar, einen bestimmten Personenkreis aufgrund seiner Nationalität von den politischen Entscheidungen auszuschließen. Auch das Sozialstaatsprinzip verlangt eine Einbeziehung der Ausländer/innen in das Wahlrecht. Der Sozialstaat duldet keine Klassengesellschaft (Zuleeg, ebd., Seite 117).

Die Gegenansicht (vgl. H. Quaritsch, a. a. O., Seite 9) verkennt die verfassungsrechtliche Bedeutung des Demokratieprinzips. Die Leugnung des Aspekts der (Mit-)betroffenheit (Papier, a. a. O., Seite 38) verurteilt den Bundesgesetzgeber zur Tatenlosigkeit bei der Verwirklichung des Staatsziels Demokratie.

Die Kritik an der Erweiterung demokratischer Teilhaberechte für Ausländer/innen beruht auf einem grundlegenden Irrtum. Es wird häufig der Eindruck erweckt, als ob das deutsche Volk den Ausländer/innen eine Wohltat erweise. Die Wertungen des Grundgesetzes über den Zusammenhang von Menschenwürde, Richtigkeit der Ausübung von Staatsgewalt und Partizipation lassen nur den Schluß zu, daß sich das Ausländerwahlrecht keinesfalls nur altruistisch begründen läßt, sondern auch strikt aus dem Interesse der Deutschen selbst, die auf ihrem Boden keine Untertanen sehen wollen, damit die eigene Demokratie keinen Schaden leidet (Bryde, Anhörung Hessen, Seite 8).

Kommt die deutsche Bevölkerung zu der Erkenntnis, daß die Einbeziehung der ausländischen Wohnbevölkerung für das Funktionieren *ihrer* Demokratie von Bedeutung ist, so hat die Behauptung, die Volkssouveränität schließe eine solche Einbeziehung aus, jegliche Überzeugungskraft verloren.

Die juristische und politische Kampagne gegen die Stärkung der Rechte unserer ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger begründet sich jenseits der formalen Einwände auf dem Faktor Angst.

Ein Beispiel für diese Mischung sozialpsychologischer und rechtlicher Argumente ist die Stellungnahme von Quaritsch anläßlich der Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages zu den Entwürfen von GRÜNEN und SPD vom 16. Februar 1989. Er zieht für die Kommunen die Schlußfolgerung: „In keiner deutschen Großstadt mit einem Ausländeranteil von 5. v. H. und mehr würde in den nächsten 30 Jahren noch ein bürgerlicher Oberbürgermeister gewählt werden können" (Seite 17). „Sie (die Ausländer/innen) wählen Parteien, die herkömmlich als Interes-

senvertreter der Unterschicht gelten, also Sozialisten und Kommunisten" (Seite 17).

Aus solchen Äußerungen spricht die Angst, daß in demokratischen Entscheidungsprozessen Entscheidungen getroffen werden, die den konservativen Kräften nicht in ihr Konzept passen könnten. Äußerungen dieser Art erklären die tieferen Beweggründe dafür, warum mit solch beträchtlichem staatsrechtlichen Aufwand versucht wird, die Verfassung als Bollwerk gegen den Ausbau demokratischer Teilhaberechte zu mißbrauchen.

In die gleiche vordemokratische Denktradition fällt das immer wieder zitierte Wehrpflicht-Argument (statt vieler Alexander Schink, Kommunalwahlrecht für Ausländer?, Deutsches Verwaltungsblatt vom 1. Mai 1988, Seite 422). In der Tat sind Ausländer nicht verpflichtet, in der Bundesrepublik Deutschland den Wehrdienst abzuleisten. Diese Verpflichtung trifft aber auch nicht die (deutschen) Frauen. Wer unter Hinweis auf die Wehrpflicht Ausländer/innen die Berechtigung zur Teilnahme an Parlamentswahlen abspricht, müßte konsequenterweise auch verlangen, das in der Weimarer Republik eingeführte Frauenwahlrecht wieder abzuschaffen. Die Waffenfähigkeit wird so zur Voraussetzung für den bürgerlichen Aktiv-Status, eine Art Neuauflage des Spießbürgers — eine für die Zukunft der Demokratie wenig überzeugende Perspektive.

II. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 Nr. 1 (Änderung des § 1 BWG)

Die Streichung des Zusatzes „von den wahlberechtigten Deutschen" ist die notwendige Konsequenz der Erweiterung des Wahlrechts über den Kreis der deutschen Staatsangehörigen hinaus.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (Änderung des § 12 Abs. 3 BWG)

Das Einfügen dieses Absatzes legt die besonderen Voraussetzungen fest, unter denen Ausländer/innen zur Teilnahme an den Wahlen für den Deutschen Bundestag berechtigt sind.

Wahlberechtigte Ausländer/innen im Sinne dieses Gesetzes sind alle Personen gemäß § 1 Abs. 2 des Ausländergesetzes, also auch Staatenlose und Flüchtlinge.

Das Mindestalter und die Ausschlußmöglichkeiten gemäß § 13 BWG sind den Regelungen für Deutsche gleichgestellt, während die Aufenthaltsdauer auf mindestens fünf Jahre festgelegt wird.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (Änderung des § 15 Abs. 1 BWG)

Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Deutsche bleiben unverändert.

Ausländer/innen bedürfen abweichend von der Regelung für Deutsche eine mindestens fünfjährige Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet.

Wählbar sind alle Ausländer/innen, die gemäß § 1 Abs. 2 des Ausländergesetzes nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes sind.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333